

# EL LIBERALISMO QUE NO FUE DE JUÁREZ. LAS RAZONES DE LOS IMPERIALISTAS\*

Érika Pani\*\*

Nuestras visiones del pasado se han enriquecido mucho en los últimos treinta años. Para quienes nos dedicamos a la historia política, aquello que por un momento se pensó como la competencia de los enfoques económicos, sociales y culturales, así como la superación de un marco nacional que pecaba de ensimismado, han abierto perspectivas más amplias que nos han permitido acceder a un cuadro más completo y más complejo de nuestro ayer.

Muchos de los problemas de la “historia patria” han sido identificados y, en muchos aspectos, solventados por una historia política que si bien sería pretencioso calificar como “nueva”, es más abierta, más modesta y más claridosa. Sin embargo, se han mantenido, en algunos aspectos, los hitos consagrados de la historia de bronce y no todos los periodos de la historia han sido

trabajados con igual ahínco. De esta manera, si el revisionismo ha cambiado las formas en que comprendemos los procesos de Independencia y Revolución, ha dejado prácticamente incólume, salvo excepciones, el otro gran momento de la historia del México independiente, la Reforma.

Consagrada ya desde su misma época histórica como una “segunda independencia”, la Guerra de Reforma e Intervención pervive en la memoria colectiva como un periodo de idealismo liberal y necesidad conservadora, de heroísmo republicano y traición reaccionaria, dominado en forma avasalladora por la personalidad de Benito Juárez. Habría que preguntarse por qué la Reforma conserva los tintes del mito patriótico perfecto en el que los buenos derrotan a los malos, y por qué Benito Juárez adquirió no sólo una estatura colosal, sino rasgos pétreos de héroe de pedestal que muchas veces nos impiden acercarnos al político, al estadista y al hombre.

Ya en 1904, Francisco Bulnes pretendió desmitificar la figura heroica de Juárez, tal cual la pintaba la historia oficial. Bulnes consideraba que se faltaba a la verdad y a la justicia al ocultar las sombras del presidente oaxaqueño, al transformar en

\* El presente ensayo forma parte del libro *Los mil rostros de Juárez*, de la Colección Conmemorativa del Bicentenario, que publicarán la UAM y la UABJO en el 2007. Se presenta en este dossier como avance editorial.

\*\* División de Historia, CIDE. Agradezco al doctor Cuauhtémoc Hernández el haberme invitado a colaborar en este proyecto. Retomo, en este texto, mucho de trabajos anteriores.

actos heroicos lo que no era sino producto de la miopía o de la ambición, y al responsabilizar a un solo hombre de un largo y complejísimo proceso histórico. Don Francisco escribía, además, con pésima leche. De este modo, aunque algunas críticas contenidas en *El verdadero Juárez y la verdad sobre la Intervención y el Imperio*, así como las reflexiones de Bulnes en torno a la escritura de la historia son sugerentes, el veneno que destila el libro hizo que su lectura desembocara más en el escándalo que en el debate.<sup>1</sup>

No obstante, las respuestas a Bulnes, medidas o furiosas, encarnan quizá la más voluminosa producción historiográfica sobre Juárez. Si el Juárez de la “historia oficial” nos deja insatisfechos, no debe sorprender, por otra parte, que al igual que ese héroe de bronce, el retrato de Juárez que pintara la historiografía católica y conservadora carezca, de la misma manera, de profundidad y matices. La confrontación de uno y otro, en diálogo imposible, difícilmente podía hacer avanzar nuestra comprensión del personaje y de la época que vivió.<sup>2</sup>

Por otra parte, no obstante los trabajos que han procurado ponderar, sin violentar, el papel de los distintos pensadores, políticos y militares que participaron desde lugares muy distintos en el proceso de la Reforma, sigue siendo el hombre de Guetlaton el que domina, hasta oscurecerlo, el escenario de esa historiografía.<sup>3</sup> Así como

sigue describiéndose al México de las primeras décadas independientes como el “país de un solo hombre”, Antonio López de Santa Anna, se insiste en que la “prodigiosa vida de Juárez” resume la historia de México al mediar el siglo XIX. Abundan entonces biografías del Benemérito, pero, salvo excepciones,<sup>4</sup> éstas describen las hazañas del héroe —o del antihéroe— y no la vida y obra del actor histórico.

Más fértiles han sido los estudios de campos en los que no es figura principal ni participa en forma directa el estadista oaxaqueño. Así, algunos investigadores han buscado en las innovaciones de la Reforma aquellas leyes e instituciones que, con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, apuntalaron el orden jurídico y el marco legal hasta 1917, y encauzaron la transformación económica del México porfiriano.<sup>5</sup>

Muy sugerentes han sido también aquellos trabajos que exploran el “liberalismo popular” de los pueblos campesinos que, en ciertas regiones, forjaron alianzas duraderas con los dirigentes liberales, contribuyendo al triunfo sobre conservadores y franceses, y a la construcción del orden que le siguió.<sup>6</sup> Más allá de los problemas de claridad conceptual que para algunos pueda plantear la propuesta de los análisis “poscoloniales” y “subalternos”, estos trabajos —que no se inscriben todos dentro de esta línea— han rescatado las sofisticadas posturas y complejas estrategias de una serie de protagonistas que conocíamos mal.

<sup>1</sup> Rogelio Jiménez Marce (2003).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Salvador Abascal (1984) y Celerino Salmerón (1972).

<sup>3</sup> Destacar las propuestas reformistas que no fueron de Juárez es uno de los propósitos explícitos de Jacqueline Covo (1983), en *Las ideas de la Reforma en México: 1855-1861*.

<sup>4</sup> José Valadés (1986) y más recientemente, Brian Hamnett (1994) y Josefina Vázquez (2005).

<sup>5</sup> José Antonio Aguilar y Manuel Negretto (2000); Marcello Carmagnani (1994); Erika Pani (2004).

<sup>6</sup> Véase, entre otros, Guy P. C. Thomson (1991) y Florencia Mallon (1995).

Dentro del periodo que va de 1855 a 1867, los años del Segundo Imperio fueron presentados durante mucho años como ajenos al desarrollo histórico nacional. Para los liberales victoriosos, y quienes reclamaron ser sus herederos en el siglo xx, el imperio había interrumpido el ascenso difícil pero inevitable del liberalismo. La fuerza de las armas francesas había dado vida artificial a un proyecto derrotado. El gobierno del iluso Habsburgo no había sido más que una farsa. Lo que importaba había sucedido en el territorio que dominaban los jefes liberales y, principalmente, en Paso del Norte. México se había refugiado “en el desierto”, como dice en bonita frase José Fuentes Mares. La historiografía liberal triunfante tacharía a los simpatizantes del descabellado proyecto imperial de traidores, negándoles, prácticamente, toda justificación. Incluso de lado de los agraviados, empezando por dos de los artífices del advenimiento del imperio, José Hidalgo y Francisco de Paula Arrangoiz, la argumentación correría por la misma línea. El estrepitoso fracaso del imperio y la tragedia de Querétaro se debían a que Maximiliano y los franceses habían pervertido los objetivos y visiones de sus adalides locales.<sup>7</sup> Así, tanto tirios como troyanos terminarían por afirmar que en el imperio del *Austria*, en las formas como había gobernado y naufragado, los mexicanos habían tenido poco que ver.

El Segundo Imperio quedó, entonces, consagrado como una especie de paréntesis histórico, como un periodo pintoresco, romántico y melodramático que pare-

cía prestarse más a la trama de una telenovela que al análisis histórico. Esta imagen ha sido desmontada por investigaciones recientes que han procurado subrayar las formas como el gobierno imperial se inserta en el largo y trabajoso proceso de construcción del Estado-nación, en el México independiente. Estos trabajos muestran un imperio que, al igual que los gobiernos que lo antecedieron y en gran medida aquellos que le siguieron, enfrentó los mismos problemas espinosos a los cuales intentó dar solución, a veces en forma innovadora, las más retomando propuestas y experiencias pasadas.

Así, el gobierno de Maximiliano buscó tejer redes diplomáticas que paliaran la debilidad de una joven nación, pobre e inestable;<sup>8</sup> trató de solucionar al agobiante “problema religioso” (en contra de lo que anhelaban muchos de sus promotores), afianzando la autoridad del poder civil sobre el eclesiástico;<sup>9</sup> impulsó la modernización administrativa y económica de México, con el mínimo margen de maniobra que le permitían los eternos compromisos de la hacienda pública –ejército y deuda– y unas arcas siempre vacías. Paralelamente trató de desactivar, a través de una relación directa con los súbditos del emperador, las fuertes tensiones que producía la “modernización” entre los sectores de una población desestabilizada por la legislación reformista.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Arnold Blumberg (1971).

<sup>9</sup> Para Patricia Galeana (1991) el imperio representa una “tercera reforma” en las relaciones Iglesia-Estado en México.

<sup>10</sup> Sobre el afán de modernización véase Bárbara Tenenbaum (1991); sobre la búsqueda de legitimidad, Robert Duncan (1996) y Adriana Gutiérrez Hernández (2002); y sobre las relaciones con los súbditos, Claudia Ceja (2004).

<sup>7</sup> Para un análisis de la construcción del imperio como episodio de la memoria nacional, véase Érika Pani (2004)-1.

El presente ensayo se inscribe en esta línea: rescata al imperio como un gobierno mexicano que persiguió fines similares a los de sus predecesores, considerando que la forma monárquica los haría más asequibles, y enfrentó los mismos obstáculos. Se reseñan entonces en forma breve, las razones por las cuales un grupo de políticos mexicanos de larga experiencia vieron en el gobierno del joven Habsburgo un régimen con el que podían trabajar. Se pretende descubrir por qué estos “imperialistas” pensaron incluso que una monarquía impuesta por las armas de una injusta invasión, les abría oportunidades para llevar a cabo proyectos políticos que acariciaban años ha. Finalmente, se revisan, también de forma breve, algunos fracasos y logros, en muchos casos efímeros, de quienes colaboraron con el gobierno del emperador.

### ¿POR QUÉ SER IMPERIALISTA?

Al revisar la centena de personajes que ocuparon cargos de primer nivel en el gobierno imperial –ministros y consejeros de Estado, comisarios y visitadores imperiales, magistrados, prefectos, miembros de la comisión de Hacienda y de la Junta Protectora de Clases Menesterosas–, descubrimos que se trata, en su mayoría, de hombres maduros, con experiencia política o militar, que ya habían participado en la administración pública estatal o nacional, y que en su mayoría lo harían por última vez durante el Segundo Imperio. Muchos de ellos también habían destacado en el ámbito cultural, como periodistas, miembros de instituciones como la Academia de Letrán o la Sociedad de Geografía y Estadística, o colaboradores de

proyectos culturales como el *Diccionario Universal* (1853-1855).<sup>11</sup>

Además, a diferencia de lo que uno esperaría, se trata de destacados miembros del partido conservador que en realidad figuraron en las listas de funcionarios imperiales, más a partir de 1866, cuando Napoleón III anunciara el retiro de sus tropas. Entre los imperialistas figuraron miembros del constituyente de 1856 y de varios cuerpos legislativos a partir de 1847, así como ministros de los gobiernos liberales de José Joaquín Herrera, Mariano Arista e Ignacio Comonfort.

Aun tomando en cuenta lo deformante que puede ser una historiografía que ha calificado a los imperialistas no sólo de traidores sino de imbéciles, resulta difícil comprender cómo hombres así pudieron dejarse seducir por lo que parecía un proyecto tan descabellado: un gobierno monárquico, con un príncipe austriaco al frente, en un país que había vivido el trágico fin de Iturbide y, salvo dos excepciones,<sup>12</sup> donde la monarquía había sido una opción vergonzante, propia sólo de conspiradores trasnochados y alguno que otro pueblo de indios.<sup>13</sup> Se trataba además de un régimen impuesto por bayonetas extranjeras al servicio de la ambición del emperador de los franceses.<sup>14</sup> ¿Por qué, entonces, estos políticos experimen-

<sup>11</sup> Para una instantánea de los imperialistas, véase el Apéndice 2, en Erika Pani (2001), pp. 375-402.

<sup>12</sup> La Carta de José María Gutiérrez Estrada a Anastasio Bustamante en 1840, y la campaña monárquica del periódico *El Tiempo* en 1846.

<sup>13</sup> Miguel Soto (1998), pp. 208-209.

<sup>14</sup> Sobre el proyecto de Luis Napoleón Bonaparte, Lecaillon (1994); sobre el ejército francés, y las contradicciones y dilemas que significó para sus oficiales la “aventura mexicana”, Meyer (1866); además, Flores Salinas (2001).

tados, que podían suponerse razonables, se adhirieron al imperio de Maximiliano de Habsburgo?

Ocurre pensarlos, en supuesto que bien coincide con nuestra imagen de los políticos decimonónicos —exceptuando, obviamente, a Juárez y a sus “gigantes”—, como *chaqueteros* y *oportunistas*; o que, en un contexto de contracción económica, muchos de estos hombres, profesionistas de clase media —en su mayoría abogados—, consideraron que dejar de vivir del presupuesto sería vivir en el error. Hubo sin duda quienes, tras más de cinco años de encarnizada resistencia armada al proyecto liberal, plasmado en la constitución de 1857, difícilmente podían unirse a las filas republicanas, incluso en defensa de la patria.<sup>15</sup>

Quizá hubo también entre ellos uno que otro convencido pro-monarquismo; aunque cabe recordar que, salvo excepciones como la del furibundo clérigo poblano Francisco Javier Miranda, quienes antes de 1863 habían abogado por la monarquía —Gutiérrez Estrada, Hidalgo, Arrangoiz— lo habían hecho en Europa, y que ahí se habían quedado. Lo que sí se puede concluir es que la institución monárquica, con todo y joven y diletante Habsburgo y entrometidos soldados franceses, pareció ofrecer, por lo menos en un principio, una serie de ventajas que resultaron atractivas a estos políticos mexicanos.

Para muchos de los políticos activos al mediar el siglo, la construcción de un Estado estable y eficiente, anhelada desde la independencia, había fracasado estre-

pitosamente. Sólo un Estado fuerte que pudiera actuar sobre todo el territorio podría asegurar el Estado de derecho y proteger los derechos de la población. Si éste no había podido materializarse era, en la opinión de algunos, por las rencillas que dividían a la clase política, ocasionadas no sólo en bandos ideológicamente enemistados —los “hombres del progreso” contra los del “retroceso”; el partido “conservador” *versus* el “destructor”—, sino por el enfrentamiento, quizás más paralizante, entre poderes (notablemente entre ejecutivo y legislativo), y entre el centro y las regiones.

La lucha por el poder era una constante; los frágiles canales institucionales eran incapaces de encauzarla, y eran mecanismos legítimos pero ilegales, como el pronunciamiento militar, los que marcaban la pauta. En un contexto así, no había proyecto que pudiera consolidarse. Como afirmaría el literato e historiador José María Lacunza, que había sido secretario de Relaciones, diputado, senador y magistrado, a los estadistas mexicanos no les habían faltado ni ideas ni inteligencia, sino tiempo y espacios para ponerlas en práctica.<sup>16</sup>

¿Por qué sería una monarquía —y sobre todo una monarquía importada con violencia— más estable que una república? En el dictamen político elaborado para la Asamblea de Notables que debía votar los destinos del país en julio de 1863, el destacado político y polemista conservador Ignacio Aguilar y Marocho hablaba, de manera algo confusa, de la autoridad del principio dinástico *per se*, del “espontáneo

<sup>15</sup> Tanto Miguel Miramón como Leonardo Márquez alegarían, *a posteriori*, haber ofrecido su espada a la República, para ser rechazados. Leonardo Márquez (1904), p. 25.

<sup>16</sup> “Informe con que el director de los negocios de Hacienda dio cuenta al consejo de ministros el día 21 del corriente, presentando algunos presupuestos y las leyes de contribución sobre fincas”, en *El Diario del Imperio*, 28 de mayo de 1866.

acatamiento de todos los hombres, tributado a una raza siempre privilegiada”.<sup>17</sup> Para la mayoría de los imperialistas, no obstante, la clave de la estabilidad monárquica estaba en una cuestión de mecánica institucional más que en las prendas que por designio divino pudieran adornar al “vástago excelso” de “insigne linaje”. La constitución imperial, al erigir al monarca como elemento estable, inamovible, por encima de los enfrentamientos partidistas, desactivaba, domesticaba la lucha política.

Sería quizás el periódico *La Razón*, del español Anselmo de la Portilla, el que mejor articulara estas visiones. Bajo el gobierno imperial, afirmaba uno de sus editoriales, cualquier mexicano podía ser cualquier cosa, salvo “el emperador”. El asiento del poder quedaba entonces fuera de competencia. No podía ser presa ni del cuartelazo ni de la triquiñuela electoral. De esta manera, los partidos políticos, que habían sido facciones peligrosas y desestabilizantes, se convertían en elementos de progreso: el imperio los dejaba “sin palenque donde combatir, sin armas con que herirse, sin ocasiones de vengarse”. Aquellos que habían sido “capaces de trastornar a la república” utilizarían ahora su “poderosa energía” para “servir bien al imperio”.<sup>18</sup>

Por otra parte, muchos consideraban que la autonomía de las regiones era lo que había impedido la consolidación

del gobierno nacional. Según Aguilar y Marocho, la “llamada soberanía de los estados” resultaba nefasta:

No eran por cierto estas entidades políticas, como lo proclamaban los visionarios, brillantes satélites girando en armonioso concierto en torno de un centro vigoroso de unión: eran, sí, cuerpos errantes, sin regla en su dirección, sin fijeza en su camino, entre los cuales todo hombre sensato podía resentir continuos y funestos choques semejantes a los de los átomos en el caos de los antiguos filósofos.<sup>19</sup>

En opinión de muchos, el aparato del gobierno imperial, jerárquico y centralizado, pondría fin al desgastador estire y afloje que había marcado las relaciones entre los gobiernos nacional y estatales desde 1821, a lo que contribuiría además, como se verá posteriormente, la nueva geografía política que esto establecería. Por otra parte, la presencia del ejército expedicionario francés despertó ambivalentes sentimientos profundos: por una parte, era humillante, problemática, costosísima (por los acuerdos de Miramar de 1864, el gobierno de Maximiliano se había comprometido a cubrir los costos de la expedición), y fuente de innumerables conflictos que enfrentaron desde jueces de primera instancia con comandantes militares, hasta al emperador con el mariscal Bazaine; por otra lado, se trataba de un ejército profesional y moderno, “brazo armado” del Estado (desafortunadamente no del Estado imperial mexicano).

<sup>17</sup> “Dictamen acerca de la forma de gobierno”, en Ignacio Aguilar y Marocho (1969).

<sup>18</sup> “Derechos del hombre bajo las monarquías”, “El emperador y los partidos”, “Algo más sobre partidos”; en *La Razón*, 17 de noviembre de 1864; 19 de octubre de 1864; 22 de octubre de 1864. De la Portilla había estado cerca de Ignacio Comonfort. Bajo el gobierno de Maximiliano, dirige el *Diario del Imperio*.

<sup>19</sup> “Dictamen acerca de la forma de gobierno”, en Ignacio Aguilar y Marocho (1969), p. 507.

Su presencia liberaba, hasta cierto punto, a las autoridades nacionales del poder armado, que perteneciera ya a los hombres fuertes de las regiones, ya al ejército, y que tantas veces había sido el fiel de la balanza en la lucha política de décadas anteriores. La tan criticada después renuencia para organizar un ejército imperial mexicano, así como el exilio disfrazado de exótica misión diplomática, de los dos caudillos militares conservadores más destacados (Leonardo Márquez fue enviado a Estambul y a Tierra Santa, Miguel Miramón a Berlín), sugieren que el gobierno imperial buscaba aislar la política del influjo de las armas.

Así, muchos de los hombres que decidieron colaborar con el gobierno del Habsburgo creyeron que el imperio, al poner a la autoridad pública por encima de la política, al jerarquizar y centralizar el aparato de gobierno y al acotar el campo de intervención de la fuerza armada, sentaba las bases para un régimen estable. El experimento monárquico fue entonces visto como una oportunidad, como un respiro tras años de turbulencia y de proyectos frustrados. El imperio parecía abrir un espacio en el que —por fin— podría hacerse aquello que habían anhelado: dotar al Estado de los instrumentos administrativos y normativos que le permitieran actuar. Sus esperanzas se veían frustradas: en un contexto de guerra y bancarrota, en un país profundamente dividido, el espacio de maniobra del que dispondrían sería mínimo.

Derrotado en 1867, el imperio de Maximiliano se resumió, dentro de la memoria histórica que nos heredó el liberalismo triunfante, en un mero accidente que nos vino de fuera. Según esta visión, su valor histórico se redujo a haber sido el

perdedor en una justa de la que, con los liberales victoriosos, surgirían triunfantes la soberanía nacional y la justicia. Sin embargo, vale la pena retomar las experiencias del Segundo Imperio, más allá de las aventuras amorosas del rubio príncipe y la locura de su consorte; mejor analizarlo por lo que nos dicen sobre el México que quisieron construir esos políticos mexicanos que no creyeron en la Constitución de 1857, y que, aunque liberales, estuvieron dispuestos a apostar por un proyecto distinto al que encabezaba Benito Juárez.

#### LOS IMPERIALISTAS EN ACCIÓN

Aquellos políticos que pensaron que el imperio abría una ventana de oportunidad para armar la máquina del Estado, pusieron manos a la obra con un optimismo que sorprende si consideramos lo poco favorable de la situación. Testimonio de su energía es la *Colección* de leyes publicadas en 1865 que en ocho volúmenes pretendían constituir en bloque el aparato de gobierno imperial, describiendo con gran detalle las funciones de cada ministerio y el número y prerrogativas de su personal.<sup>20</sup> Se trataba de construir un sistema administrativo sobre bases sólidas y coherentes, pues, como explicaba el ingeniero Vicente Ortigosa, los esfuerzos de los partidos habían sido desde la independencia “nobles, generosos y a veces heroicos”, pero habían carecido de resultados porque el Estado mexicano no tenía el “instrumento para realizar una idea”.<sup>21</sup> Para hombres como Ortigosa, y como el abogado

<sup>20</sup> Véase *Colección*.

<sup>21</sup> Vicente Ortigosa (1866), pp. I-II.



Teodosio Lares (quien fuera el autor del proyecto de derecho administrativo más acabado de la época), el gobernar no debía ser visto como un “arte”, sino como una “ciencia” regida por “principios fijos”.<sup>22</sup>

Así, décadas antes de que el periódico *La Libertad*, con Justo Sierra al frente, abogara por menos política y más administración,<sup>23</sup> esta máxima era uno de los principios rectores del Estado que los imperialistas soñaban construir con Maximiliano. Para hacer frente a los problemas que habían impedido, hasta entonces, la consolidación del Estado-nación, estos políticos ensayaron nuevos recursos entre los cuales cabe destacar la Junta Protectora de Clases Menesterosas, órgano consultivo con el que se pretendía encauzar las quejas y reclamos de los sectores más desprotegidos de la sociedad, particularmente de los indígenas. La junta, presidida por el nahuatlato y antiguo apoderado de las parcialidades de Santiago Tlatelolco y San Juan Tenochtitlán, Faustino Galicia Chimalpopoca, revisaba los reclamos –relacionados, en su enorme mayoría, con pleitos de tierras y aguas–, asesoraba a los reclamantes y giraba el asunto a la instancia correspondiente. Proponía además legislación para mejorar la situación de los grupos que a ella acudían.

A la labor de la junta se deben la ley que restableció la personalidad jurídica de los pueblos; la ley sobre trabajadores, que pretendía remediar los abusos más graves en contra de los jornaleros agrícolas –la retención por deudas, los castigos corporales–; la ley del fundo legal, que otorgaba a todo pueblo un terreno productivo, igual al fundo legal, para que pudiera ha-

cer frente a los gastos comunitarios, como la escuela de primeras letras; y la ley de terrenos de comunidad, que otorgaba en propiedad de los naturales y vecinos de cada pueblo los terrenos de común repartimiento, sin mediar denuncia ni pago de derechos. Esta legislación no tenía como objetivo la protección de derechos “indígenas” como tales. De hecho, los miembros de la junta se mostraron a veces tan impacientes con las “costumbres indígenas” como sus colegas republicanos.<sup>24</sup> Intentaban, sin embargo, evitar los abusos que, sobre todo durante el proceso de desamortización, se cometían en contra de los indígenas con la ley en la mano.

Parcos fueron los efectos de estas leyes, tanto por lo efímero del gobierno imperial, como por los límites que imponían a su política la reticencia a afectar derechos de terceros, así como también por la condena de la opinión pública –incluso de la más favorable al régimen– y la resistencia sorda de las autoridades locales. El imperio procuró, entonces, como los gobiernos que le precedieron y los que le siguieron, resolver el “problema” indígena mediante la transformación e integración del indio a una sociedad “moderna”; como individuo, que fuera ciudadano independiente, productor y consumidor. El régimen imperial, sin embargo, estuvo dispuesto a reconocer la particularidad de la población indígena al otorgarle un espacio propio dentro del espacio público para articular sus posturas, como paliativo en el doloroso tránsito hacia la modernidad.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, las opiniones vertidas sobre los bailes y trajes utilizados en las fiestas, “que además de ridículos son costosos”. Citado en Erika Pani (1998), pp. 591-592.

<sup>25</sup> De la política imperial, es su vertiente “indigenista” la que más ha llamado la atención de

<sup>22</sup> Teodosio Lares (1852), p. 7.

<sup>23</sup> Charles A. Hale (1989), pp. 25-101.



Si la Junta Protectora y la legislación “indigenista” pusieron de manifiesto el interés especial que al joven Habsburgo inspiraban los “herederos de Moctezuma”, muchos otros proyectos del régimen se inscriben en un proyecto autóctono, viejo, complejo y constantemente frustrado, que compartieron hombres de muy distintas tendencias políticas: la construcción de un Estado fuerte y eficiente. Éste debía ser, en opinión de muchos, la tarea a la cual debía avocarse el imperio. De esta manera, la Ley de lo contencioso-administrativo, elaborada en 1853 por Teodosio Lares, fue reformada para fortalecer y ensanchar el poder del ejecutivo.

La primera ley, promulgada bajo la última dictadura santanista, pretendía liberar las acciones del ejecutivo, como representante del “interés común”, de la ingerencia del poder judicial dentro de una sociedad profundamente litigiosa.<sup>26</sup> Para esto establecía que las acciones del gobierno consideradas como “administrativas” no podían estar sujetas al conocimiento de la autoridad judicial, sino que debían ser dirimidas por tribunales que dependían del poder ejecutivo.<sup>27</sup>

La ley especificaba de manera puntual lo que eran los “actos administrativos”: la construcción de caminos, puentes, diques y ferrocarriles; los contratos y adjudica-

ciones; las contribuciones; las autorizaciones de talleres insalubres; el alineamiento de las calles; las patentes y privilegio. Por su parte, la ley de noviembre de 1865 “perfeccionaba”, en opinión de los imperialistas, la anterior, en tanto que extendía la inmunidad frente a los tribunales ordinarios a todo “asunto de cualquiera ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo”.<sup>28</sup>

Así como se buscaba garantizar la acción expedita y eficiente del gobierno liberando al poder ejecutivo de la intervención “enervante” del judicial, se intentó asegurar “la dependencia jerárquica y gradual que los agentes de la administración [debían] tener de la autoridad superior respectiva”.<sup>29</sup> El construir un aparato administrativo piramidal y bien ajustado, en el cual cada elemento debía cumplir con una función específica, permitiría al gobierno central actuar sobre todo el territorio nacional, garantizando la fuerza de la autoridad pública. Los imperialistas alegarían, además, que esta estructura impediría la arbitrariedad del poder al estar constituida sobre los principios fijos de la razón, y al no requerir de los empleados públicos criterio sino sólo “aptitud mecánica”.<sup>30</sup> Como explicaba Lares años antes, en las conferencias sobre derecho administrativo que impartió en el Ateneo:

No son ya como en Roma y en la antigua monarquía las instituciones las que dominan; son los principios del orden racional apoyados en la

los estudiosos: Jack A. Dabbs (1958); Luis González y González (1965); Jaime del Arenal (1991); Jean Meyer (1993); Erika Pani (1998); Aimer Granados (1998); Romana Falcón (2002); Daniela Marino (2006).

<sup>26</sup> Andrés Lira (1981).

<sup>27</sup> “Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo” y “Reglamento de la ley expedida con esa fecha sobre lo contencioso administrativo”, 25 de marzo de 1853, en Manuel Dublán y José María Lozano (1874-1904), vol. VI, pp. 416-419.

<sup>28</sup> “Parte oficial”, en *El Diario del Imperio*, 10 de noviembre de 1865.

<sup>29</sup> Teodosio Lares (1852), p. 38.

<sup>30</sup> Vicente Ortigosa (1866) pp. 48-49.

naturaleza del hombre, y de la sociedad. Las instituciones administrativas son la realización o la consecuencia de los principios.<sup>31</sup>

Para poder armar esta eficiente máquina, muchos imperialistas creyeron que era imprescindible poner fin a aquello que había inspirado apocalípticas visiones de caos en hombres como Ignacio Aguilar y Marocho: la autonomía de las regiones. Para hacer esto, los colaboradores del Habsburgo recurrieron a una versión radicalizada de la receta centralista: la transformación de estados en departamentos, gobernados por prefectos dependientes del ministerio de Gobernación.

El imperio fue más lejos aún al buscar quebrar los espacios de poder político y económico que significaban los estados, ensayando una nueva geografía política. De este modo, la división territorial diseñada por el ingeniero agrimensor, abogado e historiador, Manuel Orozco y Berra, sobre bases supuestamente “científicas” e “invariables”, establecía cincuenta departamentos, y procuraba darles, en la medida de lo posible, fronteras naturales. Eventualmente, se suponía que los departamentos pudieran alimentar un número similar de habitantes, para evitar que los estados más ricos y poderosos se erigieran en árbitros “de la suerte común”. Sobre todo, se quería descentralizar administrativamente para centralizar políticamente. En palabras del autor del nuevo mapa, la subdivisión del territorio en un gran número de fracciones era conveniente

...allí donde se encuentran todos los elementos de la vida social y de la

<sup>31</sup> Teodosio Lares (1852), p. 5.

organización política [...] porque multiplicados los centros de acción, la mano del gobierno se hace sentir en todas partes con igual fuerza, para producir los beneficios de administración, de orden y de adelantos.<sup>32</sup>

Al tiempo que intentaban organizar, ampliar, reforzar y centralizar la autoridad pública, los hombres del imperio buscaron también establecer una serie de normas –también razonables, fijas y con suerte inviolables–, para encuadrar el comportamiento del individuo en sociedad, ahí donde veían una sociedad mexicana anárquica, en constante peligro de disolución. Para muchos, este desorden se debía al desmantelamiento, en un contexto posrevolucionario, de los “resortes” que habían hecho efectiva la autoridad bajo el antiguo régimen. El Estado moderno tenía entonces como tarea imprescindible establecer clara y sistemáticamente las reglas que debían ordenar el comportamiento de hombres y mujeres en sociedad.

Para que éstos supieran a qué atenerse, el poder público tenía que establecer también las sanciones que con seguridad se le aplicarían en caso de cometer transgresiones. La ley debía ser universal e intransigente, y la administración de justicia reducirse a su aplicación estricta, ajena a toda pasión. Como explicaba años antes, en defensa de unos funcionarios conservadores sometidos a juicio político, José Fernando Ramírez, quien posteriormente fue ministro de Relaciones de Maximiliano:

En efecto, la *sanción* es la que da vida a la ley y sin ella, su texto no pasará

<sup>32</sup> “Idea de las divisiones territoriales en México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días”, en *El Mexicano*, 8 de julio de 1866.

jamás de un apotegma filosófico, de un consejo, o si se quiere de una amenaza que cualquiera desobedece, si sólo pueden contenerlo las consecuencias de un peligro personal que no teme, o el juicio de la opinión pública que desprecia, o el freno de la religión que no conoce. Para el hombre sólo puede ser eficaz el escozor físico de la *sanción legal* [...] [Ésta] es también una de las principales garantías, porque ella da al individuo una invariable y segura guía de conducta para todos sus actos, pues sabiendo a ciencia cierta cuál es el riesgo a que puede conducirlo la trasgresión, se abstendrá en muchos casos [...] la *sanción* corta el vuelo de la arbitrariedad política y judicial, que creando una tiranía invisible, comienza por envilecer el carácter del individuo y termina por envilecer al pueblo.<sup>33</sup>

Con el afán de constituir una ley rígida y omnipresente en reguladora de la vida social, quienes se adhirieron al imperio participaron en el esfuerzo de codificación que se había iniciado años atrás. Con excepción de Jesús Terán, que representaba al gobierno republicano en Europa, el imperio recuperó a la comisión que había nombrado el presidente Juárez en 1861 para revisar el proyecto del Código Civil que elaborara el político yucateco Justo Sierra O'Reilly; Pedro Escudero y Echanove, José María Lacunza, Luis Méndez y José Fernando Ramírez se reunirían semanalmente para discutir y reformar el documento.

<sup>33</sup> José Fernández Ramírez (1861), pp. 15-18. El énfasis está en el original.

Estos abogados afirmaron convencidos que la adhesión estricta a los principios contenidos en los códigos podría "evitar acontecimientos que no podían ser más lamentables", como la bigamia, la ilegitimidad, el abandono de hogar, etcétera.<sup>34</sup> El primer Código Civil nacional se publicó en 1866, y sus contenidos forman parte importante del código promulgado en 1870 y aun del código actual.<sup>35</sup> Para los hombres públicos mexicanos que se adhirieron al malhadado gobierno de Maximiliano de Habsburgo, el régimen imperial representó la oportunidad de llevar a cabo por lo menos parte de sus proyectos públicos. Muchos de ellos se habían opuesto, en algunos casos con armas en la mano, a la Constitución de 1857, por considerar que atentaba contra los dos pilares de la ya de por sí desbaratada sociedad mexicana: la religión y la propiedad.

Otros, tras atestiguar la violencia de la guerra civil y la aparente incapacidad del gobierno constitucionalista para fundar un orden estable, decidieron optar por otro camino, a pesar de que esto significara aliarse con un príncipe austriaco que nunca había estado en México, y que llegaba impuesto por las bayonetas del invasor. El proyecto de los constituyentes, que a partir de enero de 1858 abanderara Benito Juárez, apostaba a que la ley sacara a la sociedad mexicana de la pobreza, la desigualdad y el atraso. Los imperialistas, menos optimistas, esperaban que la controlara. Desconfiando profundamente de las "cuestiones abstractas" de la política, fincaban sus esperanzas en la administración: antes que proteger los derechos del ciudadano, querían construir el Estado,

<sup>34</sup> Véase *Revisión*, t. 1, p. 270.

<sup>35</sup> Rodolfo Batiza (1981), pp. 571-572.

y asegurar la paz y el orden que traería consigo la prosperidad.

El proyecto de los imperialistas fracasó. El margen de maniobra del que dispusieron fue mínimo en un país desgarrado por la guerra y cuya hacienda pública era prácticamente inexistente. La pervivencia de muchos de los problemas más graves, incluida la cuestión religiosa, que el imperio no hizo sino quizás agravar, la retirada de las tropas francesas, la resonante victoria de los liberales, pusieron fin a un experimento político cuyos resultados fueron mínimos. No obstante, tanto su visión crítica como el trasfondo de sus preocupaciones ilustran la riqueza del pensar y actuar político del México decimonónico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Abascal, Salvador (1984) *Juárez marxista: 1848-1872*, México, Tradición.
- Aguilar, José Antonio y Gabriel Negretto (2000) "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina, 1853-1916, and Mexico, 1857-1910", en *Journal of Latin American Studies*, 32:2 (mayo), pp. 361-397.
- Aguilar y Marocho, Ignacio (1969) *La familia enferma*, México, Jus.
- Arenal, Jaime del (1991) "La protección del indígena en el Segundo Imperio mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas", en *Ars Iuris*, pp.1-33.
- Batiza, Rodolfo (1981) "Código Civil del Imperio Mexicano", en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 41 (mayo-agosto).
- Blumberg, Arnold (1971) *The diplomacy of the Second Empire, 1863-1867*, Filadelfia, Transactions of the American Philosophical Society.
- Carmagnani, Marcello (1994) *Estado y Mercado: La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ceja, Claudia (2004) *Ideas y creencias de las clases subalternas del departamento del Valle de México sobre la justicia y el buen gobierno durante el Segundo Imperio, 1864-1867*, tesis de maestría en historia, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio*, 8 vols., México, Andrade y Escalante, 1865.
- Covo, Jacqueline (1983) *Las ideas de la Reforma en México: 1855-1861*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dabbs, Jack A. (1958) "The Indian Policy of the Second Empire", en Thomas E. Cotner y Carlos Castañeda (eds.), *Essays in Mexican History. The Charles Wilson Hackett Memorial Volume*, Austin, University of Texas Press.
- Dublán, Manuel y José María Lozano (1874-1904) *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 34 vols., México.
- Duncan, Robert (1996) "Political legitimation and Maxilian's Second Empire in Mexico, 1864-1867", en *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, XII:I (invierno), pp. 27-66.
- Falcón, Romana (2002) "Subterfugios, armas y deferencias. Indígenas, pueblos y campesinos ante el Segundo Imperio mexicano", en Raymond Buve, Romana Falcón y Antonio Escobar (comps.), *Pue-*

- blos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX*, Amsterdam, CEDLA, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.
- Flores Salinas, Berta (2001) *Cartas desde México: dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa, 1862-1867*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gaelana, Patricia (1991) *Las relaciones iglesia-estado durante el Segundo Imperio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González y González, Luis (1965) "El indigenismo de Maximiliano", en Arturo Arnaiz y Freg, Claude Bataillon (eds.), *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano cien años después, 1862-1962. Estudiado cien años después por historiadores mexicanos y franceses*, México, Asociación Mexicana de Historiadores, Instituto Francés de América Latina, pp.103-110.
- Granados, Aimer (1998) "Comunidad indígena, imaginario monárquico, agravio y economía moral durante el Segundo Imperio mexicano", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 41 (mayo-agosto), pp.45-73.
- Gurza, Gerardo (2001) *Una vecindad efímera: los Estados confederados de América y su política exterior hacia México, 1861-1865*, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gutiérrez Hernández, Adriana (2002) *El pájaro verde: "arde plebe roja"?: un periódico "conservador" frente al imperio de Maximiliano*, tesis de maestría en historia, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Hale, Charles A. (1989) *The Transformation of Liberalism in late nineteenth century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Hamnett, Brian (1994) *Juárez*, Londres, Longman.
- Jiménez Marce, Rogelio (2003) *La pasión por la polémica. El debate sobre la historia en la época de Francisco Bulnes*, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Lares, Teodosio (1852) *Lecciones de derecho administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano*, México, Ignacio Cumplido.
- Lecaillon, Jean François (1994) *Napoleon III et le Mexique: les illusions d'un grand dessein*, París, L'Harmattan.
- Lira, Andrés (1981) "El contencioso-administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX", en José Luis Soberanos (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 621-634.
- Luna Argudín, María (2006) *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Mallon, Florencia (1995) *Peasant and Nation. The Making of Post-colonial Mexico and Peru*, Berkeley, University of California Press.
- Marino, Daniela (2006) *La modernidad a juicio: los pueblos de Huixquilucan en la transición jurídica (Estado de México, 1856-1911)*, tesis de doctorado en historia, El Colegio de México.
- Márquez, Leonardo (1904) *Manifiestos: el imperio y los imperiales*, México, F. Vázquez.
- Meyer, Jean (1993) "La Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Indigenismo y agrarismo en el Segundo Imperio," en Antonio Escobar, (ed.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

- \_\_\_\_\_ (2002) *Yo, el francés: la intervención en primera persona: biografías y crónicas*, México, Tusquets.
- Ortigosa, Vicente (1866) *Cuatro memorias sobre puntos de administración*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Pani, Érika (1998) "¿Verdaderas figuras de Cooper o pobres inditos infelices? La política indigenista de Maximiliano", en *Historia Mexicana*, XLVII:3 (enero-marzo), pp. 571-604.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Entre transformar y gobernar. La Constitución de 1857", en *Historia y política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, 11, pp.65-86.
- \_\_\_\_\_ (2004) *El Segundo Imperio. Pasados de usos múltiples*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, FCE.
- Planes en la Nación Mexicana* (1987) 11 vols., México, Senado de la República.
- Ramírez, José Fernando (1861) *Informe que hizo ante la exma. Primera Sala del Tribunal Superior del Distrito Federal, el lic. José Fernando Ramírez en defensa del señor d. Manuel Díez de Bonilla*, México, J. M. Lara.
- Salmerón, Celerino (1972) *Las grandes traiciones de Juárez: a través de sus tratados con Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos*, México, Tradición.
- Soto, Miguel (1988) *La conspiración monárquica en México, 1845-1846*, México, Editorial Offset.
- Tenenbaum, Barbara (1991) "Development and Sovereignty: Intellectuals and the Second Empire," en Roderic A. Camp, y Josefina Z. Vázquez (comp.), *Los intelectuales y el poder en México. Memorias de la VI conferencia de historiadores mexicanos y estadounidenses*, México, El Colegio de México/Los Angeles, University of California Press.
- Thomson, Guy P.C. (1991) "Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888", en *Bulletin of Latin American Research*, 10:3, pp.265-292.
- Thomson, Guy P. C. y David G. La France (1999), *Patriotism, Politics and Popular Liberalism in Nineteenth Century Mexico: Juan Francisco Lucas and the Puebla Sierra*, Wilmington, D.C., Scholarly Resources.
- Valadés, José C. (1986) *El pensamiento político de Benito Juárez*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Vázquez, Josefina Z. (2005) *Juárez el republicano*, México, El Colegio de México, SEP, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

#### HEMEROGRAFÍA

*El diario del Imperio*  
*El Mexicano*  
*La Razón*